

Besluit van [DATUM] tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het duurzaam gebruik van daken

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. ...;

Gelet op artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3.7, derde lid, wordt "als bedoeld in de artikelen 3.86, 3.130 en 3.132" vervangen door "als bedoeld in de artikelen 3.86, 3.86a, 3.130 en 3.132".

B

Artikel 3.83 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Een bouwwerk is voldoende energiezuinig, voorziet in voldoende opwekking van hernieuwbare energie en heeft een dak dat voldoende klimaatadaptief is.

2. Tabel 3.83 komt te luiden:

Tabel 3.83

gebruiksfunctie		leden van toepassing																				
		energiebesparende maatregelen					gegevens en bescheiden energiebesparende maatregelen				overgangsrecht energiebesparende maatregelen		uitvoering van aanbevelingen bij het energielabel		afbakening maatwerkvoorschriften energiebesparende maatregelen		maatwerkvoorschrift duurzaam gebruik dak		labelverplichting kantoorgebouw			
artikel	lid	3.84					3.84a				3.84b		3.85	3.86		3.86a	3.87					3.87a
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	*	1	2	*	1	2	3	4	5	*
1	Woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	*	1	2	-	1	2	3	4	5	*
5	Industriefunctie	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	*	1	2	*	-	-	-	-	-	-
11	Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	*	1	2	*	-	-	-	-	-	-
12	Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties		1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	*	1	2	-	-	-	-	-	-	-

C

Na artikel 3.86 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.86a (maatwerkvoorschrift duurzaam gebruik dak)

Bij maatwerkvoorschrift kan, in aanvulling op de regels in deze afdeling, worden bepaald dat:

- a. een dak van een gebouw wordt gebruikt voor het opwekken van hernieuwbare energie tot aan ten hoogste het energiegebruik van het gebouw; en
- b. er maatregelen worden getroffen aan het dak van het gebouw ter verbetering van de klimaatadaptiviteit van het gebouw.

D

Artikel 4.7 komt te luiden:

Artikel 4.7 (maatwerkregels)

1. Een maatwerkregel kan worden gesteld over de afdelingen 4.4 en 4.5, met uitzondering van bepalingen over meet- of rekenmethoden.
2. Een maatwerkregel over de afdeling 4.4 kan alleen het bepaalde in de artikelen 4.149, 4.151, 4.159 en 4.160bis inhouden.

E

Het opschrift van § 4.4.1 komt te luiden:

§ 4.4.1 Energiezuinigheid en het opwekken van hernieuwbare energie

F

Artikel 4.148 wordt als volgt gewijzigd:

1. het eerste lid komt te luiden:

1. Een bouwwerk is bijna energieneutraal en voorziet in voldoende opwekking van hernieuwbare energie.

2. In het tweede lid wordt "tabel 4.148" vervangen door "de tabellen 4.148A of 4.148B".

3. Tabel 4.148B komt te luiden:

Tabel 4.148B

gebruiksfunctie	leden van toepassing										waarden													
	afbakering maatwerkregels energieprestatie	maatwerkregel duurzaam gebruik dak	thermische isolatie, warmteweerstand								thermische isolatie, warmtevoergangscoefficient	luchtvolumestroom	onverwarmde gebruiksfunctie	tijdelijk bouwwerk	overgangsrecht: energiezuinigheid	thermische isolatie, warmteweerstand								
artikel	4.150	4.151	4.152								4.153	4.154	4.155	4.156	4.157	4.152								
lid	*	*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	1	2	1	2	*	*	1 en 3	5 en 6		
1 Woonfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	2,6	3	2,6	
a. woonwagen	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
b. andere woonfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	1	2	*	*	4,7	6,3	3,7	
2 Bijeenkomstfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	1	2	*	*	4,7	6,3	3,7	
3 Celfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
4 Gezondheidszorgfunctie																								
a. met bedgebied	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
b. andere gezondheidszorgfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
5 Industriefunctie	*	*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	1	2	1	2	*	*	4,7	6,3	3,7	
6 Kantoorfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
7 Logiesfunctie																								
a. in een logiesgebouw	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
b. andere logiesfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	1	2	*	*	4,7	6,3	3,7	
8 Onderwijsfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	-	-	*	*	4,7	6,3	3,7	
9 Sportfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	1	2	*	*	4,7	6,3	3,7	
10 Winkelfunctie	*	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	1	2	1	2	1	2	*	*	4,7	6,3	3,7	
11 Overige gebruiksfunctie	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

G

Na artikel 4.150 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.151 (maatwerkregel duurzaam gebruik dak)

Bij maatwerkregel kan, in aanvulling op de regels in deze paragraaf, voor daarbij aangewezen gebieden of categorieën gebruiksfuncties worden bepaald dat daken van gebouwen worden gebruikt voor het opwekken van hernieuwbare energie tot aan ten hoogste het energiegebruik van het gebouw.

H

Het opschrift van § 4.4.2 komt te luiden:

§ 4.4.2 Milieuprestatie en klimaatadaptatie

I

Artikel 4.158 wordt als volgt gewijzigd:

1. het eerste lid komt te luiden:

1. Een bouwwerk is zodanig dat de belasting van het milieu door de in het bouwwerk toe te passen materialen wordt beperkt en heeft een voldoende klimaatadaptief dak.

2. Tabel 4.158 komt te luiden:

Tabel 4.158

gebruiksfunctie	leden van toepassing						
	milieuprestatie				maatwerkregels milieuprestatie		maatwerkregel duurzaam gebruik dak
artikel	4.159				4.160		4.160bis
lid	1	2	3	4	*	*	
1 Woonfunctie							
a. woonwagen	-	-	-	-	-	-	
b. andere woonfunctie	1	-	-	-	*	-	
5 Industriefunctie	-	-	-	-	-	*	
6 Kantoorfunctie	-	2	3	4	*	-	
11 overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	*	
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties	-	-	-	-	-	-	

J

In paragraaf 4.4.2 wordt na artikel 4.160 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.160bis (maatwerkregel duurzaam gebruik dak)

Bij maatwerkregel kan, in aanvulling op de regels in deze paragraaf, voor daarbij aangewezen gebieden of categorieën gebruiksfuncties worden bepaald dat er maatregelen worden getroffen aan daken van gebouwen ter verbetering van de klimaatadaptiviteit van die gebouwen.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit strekt er toe maatwerkmogelijkheden voor gemeenten te introduceren waarmee eisen gesteld kunnen worden aan de manier waarop daken gebruikt worden in het kader van duurzaamheid. Het gaat daarbij om daken op industriepanden (zoals loodsen voor opslag) en gebouwen waarin het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt (zogenoemde "overige gebruiksfuncties", zoals parkeergarages). Hiervoor worden enkele wijzigingen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) aangebracht. Voorgesteld wordt om gemeenten nieuwe bevoegdheden te geven om het duurzaam gebruik van daken in bepaalde gevallen te verplichten.¹ De mogelijkheden in dit besluit dragen daarmee bij aan de verduurzamingsdoelen voor de gebouwde omgeving en de energietransitie.

In een land waar ruimte schaars is, wordt gekeken naar manieren waarop slim gebruik gemaakt kan worden van de ruimte die er is. Als het mogelijk is om ruimte voor meerdere doeleinden te gebruiken, geeft dit op andere locaties juist weer de mogelijkheid andere functies te realiseren. In dat kader wordt ook regelmatig naar de daken gekeken, omdat het dak in voorkomende gevallen gebruikt kan worden voor toepassingen die de fysieke leefomgeving verbeteren.

Bij het gebruiken van het dak voor een duurzame bestemming kan ten eerste gedacht worden aan het opwekken van hernieuwbare energie. Dit zal op daken vaak gedaan worden door middel van zonnepanelen. De opwekking van zonne-energie op gebouwen heeft in de afgelopen decennia een ontwikkeling doorgemaakt van een dure innovatie naar een veel gebruikt consumentenproduct dat zich voor de gebruiker in een aantal jaar tijd terugverdient. In de praktijk wordt er dan ook op steeds grotere schaal gebruik van gemaakt; in 30 jaar tijd zijn op een miljoen huizen zonnepanelen zijn geplaatst.²

Ten tweede kan het dak duurzaam gebruikt worden voor klimaatadaptatie. Met klimaatadaptatie wordt het proces bedoeld waarmee, in dit geval de gebouwde omgeving, wordt aangepast aan het veranderende klimaat en schadelijke gevolgen daarvan beperkt worden. Het klimaatadaptief gebruiken van het dak kan onder andere door het realiseren van zogenoemde blauwe of groene daken: daken met wateropslag of beplanting die zorgen voor vertraagde afvoer van het regenwater en voor verkoeling bij hitte. Door het aanbrengen van blauwe of groene daken kunnen de effecten van hittestress en wateroverlast verminderd worden, waardoor de gebouwen beter klimaatbestendig worden. In bijvoorbeeld Rotterdam voert de gemeente actief beleid om groene daken te stimuleren (o.a. met een subsidieregeling).³ In 2019 was in Rotterdam 400.000m² aan groen dakoppervlak aanwezig.

Ook combinaties van duurzame toepassingen, zoals zonnepanelen en groene daken, of recreatieve functies (terrassen, sport) zijn op steeds meer plekken aanwezig. Burgers en bedrijven hebben allerlei redenen om hun daken duurzaam te gebruiken; omdat zij zelf in hun eigen energiebehoefte willen voorzien, ze hun gebouw beter klimaatadaptief willen maken, of omdat het hun omgeving leefbaarder maakt.

De voornaamste aanleiding voor deze wijziging is de Tweede Kamer motie over een zonneladder, en dan specifiek het onderdeel van deze motie dat oproept tot het aanpassen van regelingen die belemmerend werken.⁴ In provincies en gemeenten is geconstateerd dat er geregeld grote nieuwe gebouwen worden gerealiseerd, zoals distributiecentra en opslagloodsen, die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen voor nieuwbouw, en waar dus ook niet verplicht aan opwekking van hernieuwbare energie wordt gedaan. Er bestaat momenteel nog geen mogelijkheid voor lokale overheden om aanvullend op de landelijke regelgeving hier beleid en regelgeving over vast te stellen. Het ontbreken van een juridische bevoegdheid om de landelijke bouwregelgeving in zo'n geval aan te vullen met een lokale regel wordt als een belemmering ervaren.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie>.

² Bericht van 23-08-2020, <https://nos.nl/artikel/2345132-aantal-huizen-met-zonnepanelen-tikt-1-miljoen-aan.html>.

³ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/groene-daken/>.

⁴ Motie Dik-Faber c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 204).

Bij het opstellen van de regionale energiestrategie (RES) wordt in meerdere gebieden gekozen voor het opwekken van zonne-energie op dak en komt de vraag op in hoeverre men daar lokaal, aanvullend op de landelijke regelgeving, verplichtingen voor op kan nemen.

In de brief van de minister van EZK van 23 augustus 2019⁵ is aangekondigd dat met het oog hierop in het Bbl een maatwerkmogelijkheid zal worden opgenomen die gemeenten in de gelegenheid stelt in het omgevingsplan maatwerkregels op te stellen (voor nieuw te bouwen gebouwen die niet al onder de landelijke energieprestatie-eisen vallen), en in gevallen waarin dat proportioneel is maatwerkvoorschriften op te leggen bij bestaande gebouwen. De voorkeur voor het opwekken van zonne-energie op dak, boven bijvoorbeeld het opwekken op land, is ook in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgenomen. Ook in dat kader is het belang van de uitwerking van dit onderwerp bevestigd.

Overheidsinterventie in de vorm van regelgeving is gewenst op dit onderwerp zodat juridisch bijgestuurd kan worden in die gevallen waarin deze verandering naar een meer duurzaam gebruik van daken niet van onderop wordt opgepakt. Daarnaast geeft de publiekrechtelijke route duidelijkheid over de vraag wanneer wel of niet met verplichtingen gewerkt kan worden. Hiermee is geborgd dat de hogere lokale eisen zoveel mogelijk vooraf kenbaar moeten zijn, en dient de proportionaliteit gemotiveerd te worden.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Onder het Bbl is hier in mindere mate dan in de andere besluiten onder de Omgevingswet invulling aan gegeven, omdat de bouwregelgeving in beginsel zoveel mogelijk landelijk uniform is in het kader van rechtszekerheid en standaardisering. Op een aantal punten is lokaal maatwerk op de landelijke regels wel mogelijk gemaakt, met name waar het gaat om het onderwerp duurzaamheid, zodat gemeenten op dit punt hun eigen beleidskeuzes kunnen maken en met regelgeving handen en voeten kunnen geven. Het onderwerp duurzaam gebruik van het dak past daar inhoudelijk bij. Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt ook mogelijk gemaakt dat de verplichting gericht gaat gelden voor bepaalde locaties en daken. Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt is voor duurzaam gebruik, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Alleen op het lokale niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel.

Met het oog op de genoemde regionale afwegingen in de RES, het gebruik van de zonneladder en het feit dat niet alle locaties geschikt of noodzakelijk zijn voor (een bepaalde vorm van) duurzaam gebruik ligt het voor de hand om niet op rijksniveau de keuze te maken voor zonnepanelen of klimaatadaptieve daken, maar om deze keuze lokaal te laten maken. De maatwerkmogelijkheden in het Bbl bieden dus de mogelijkheid om lokaal aanvullende eisen aan het duurzaam gebruik van daken van gebouwen te stellen.

De verwachting is dat de komende jaren nog veel meer nieuwe én bestaande daken van zonnepanelen, vegetatie en andere duurzame oplossingen voorzien zullen worden. Op basis van bestaande en nieuwe regelgeving, en omdat burgers, bedrijven en overheden vrijwillig veranderingen in de gebouwde omgeving aanbrengen. Deze wijziging is bedoeld om gemeenten de mogelijkheid te geven juridisch bij te sturen in gevallen waarin deze verandering niet van onderop wordt opgepakt.

Bij deze wijziging zijn bouwende, ontwerpende en toeleverende partijen, bouwverenigingen, en bevoegde gezagen betrokken.

In de hierop volgende paragraaf wordt de wijzigingen inhoudelijk toegelicht (paragraaf 2), waarna aandacht is voor de verhouding tot ander recht (paragraaf 3), de gevolgen van de wijzigingen (paragraaf 4), de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (paragraaf 5), ingewonnen advies en inspraak (paragraaf 6), de technische notificatie (paragraaf 7) en tot slot de inwerkingtreding en overgangsrecht (paragraaf 8).

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Inhoud besluit

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 285

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie>).

Voor *nieuwbouw* is de keuze gemaakt om te werken met *maatwerkregels*. Dat wil zeggen dat de gemeente in het omgevingsplan algemene regels kan opnemen ten aanzien van het opwekken van zonne-energie op daken en het klimaatadaptief maken van daken. In de *bestaande bouw* is gekozen voor een gemeentelijke mogelijkheid om maatwerk in het individuele geval te stellen via een *maatwerkvoorschrift*. In alle gevallen zal de gemeente moeten bekijken of (en motiveren waarom) een maatwerkregel- of voorschrift gepast is, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden en de positie van de gebouweigenaar.

In deze wijziging wordt voorgesteld dat beide mogelijkheden (bestaande bouw en nieuwbouw) alleen betrekking hebben op gebruiksfuncties die niet onder de energieprestatie-eisen voor nieuwbouw in het Bbl vallen. Dit is gedaan om te voorkomen dat er conflicterende of dubbele regels voor een gebruiksfunctie gaan gelden. De gebouwen die dan overblijven zijn, in termen van het Bbl, te kwalificeren zijn als industriefunctie of overige gebruiksfunctie.⁶ Overige gebruiksfunctie zijn gebouwen waarin het verblijven van personen een onderschikte rol speelt, zoals een parkeergarage of schuur. Momenteel mist in de regelgeving een mogelijkheid om het opwekken van energie of een andere vorm van duurzaam gebruik af te dwingen voor deze gebruiksfuncties. De mogelijkheden om voor een functie in de bestaande bouw een hoger niveau te eisen sluiten één op één aan bij de afbakening bij nieuwbouw. Anders zou de ongewenste situatie kunnen ontstaan dat een gebouw wordt opgeleverd conform de nieuwbouweisen, en hier direct daarop volgend een aanschrijving kan volgen voor het duurzaam gebruik van het dak. Het is denkbaar dat na maatschappelijke en politieke discussie de komende jaren wenselijk blijkt de reikwijdte van de nu voorgestelde maatwerkmogelijkheden verder te vergroten. Bijvoorbeeld door hier meer gebruiksfuncties onder te brengen, of de maatwerkmogelijkheden op meer onderdelen van het gebouw dan het dak betrekking te laten hebben. In dat geval zal deze mogelijkheid in het Bbl nader aangepast moeten worden.

De voorgestelde maatwerkmogelijkheden hebben enkel betrekking op bouwwerken zelf, en dan specifiek de daken van bouwwerken. Andere onderdelen van het gebouw, zoals de gevel, of het open erf of terrein rondom het bouwwerk vallen hier niet onder. Zie voor een inhoudelijke toelichting hierop ook verderop in afdeling 3.2.

2.2 Keuze voor het instrument maatwerk

Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt gewaarborgd dat een verplichting alleen gaat gelden voor locaties en daken waar het mogelijk en proportioneel is. Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt zal zijn voor duurzaam gebruik, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Op lokaal niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel of het voorschrift. Daarnaast dient bij bestaande gebouwen rekening gehouden te worden met de manier waarop dat gebouw aan andere eisen van de (bouw)regelgeving moet voldoen, met name de plicht in de utiliteitsbouw om energiebesparende maatregelen te treffen (zie afdeling 3.4 Duurzaamheid van het Bbl). In de toekomst zal ook de wijkgerichte aanpak een rol gaan spelen, waarbij wijken stapsgewijs overgaan van aardgas naar een andere, duurzame, energievoorziening. Wanneer een eigenaar een gebouw recent heeft aangepast op basis van één van deze sporen, en daarbij gekozen is voor andere maatregelen dan bijvoorbeeld zonnepanelen om in de eigen opwek te voorzien, zal het niet proportioneel zijn deze maatregel via de in dit besluit opgenomen bevoegdheid voor gemeente alsnog te eisen. Bij het formuleren en motiveren van een maatwerkregel of -voorschrift zal dus rekening gehouden moeten worden met de proportionaliteit van de eis.

2.3 Duurzaam

Dit besluit bevat regels over het onderwerp duurzaamheid van gebouwen die aanvullend zijn aan de regels die hiervoor reeds in de bouwregelgeving zijn opgenomen.

De reikwijdte van het begrip duurzaamheid in het stelsel van de Omgevingswet, en via artikel 4.21 van de wet dus de reikwijdte daarvan in het Bbl, is besproken in de Memorie van toelichting op de Omgevingswet.⁷ Er is aangesloten bij de wereldwijd aanvaarde brede uitleg van het begrip door de Commissie Bruntland. Vervolgens is aangegeven dat duurzaamheid onder meer gaat over

⁶ Daarnaast kan de gemeente bij nieuwbouw via maatwerkregels op één of meerdere van de BENG waardes sturen op een hoger percentage hernieuwbare energie. Zie artikel 4.150 Bbl en Stb. 2019, 501, voor de toelichting hierop.

⁷ Kamerstukken II 2013-14, 33962, nr. 3 (memorie van toelichting Omgevingswet).

“een schoon milieu en een duurzame energievoorziening”.⁸ De maatwerkmogelijkheden die met dit besluit geïntroduceerd worden moeten dan ook in dat licht van de uitleg van het begrip duurzaamheid beschouwd worden. Bij het gebruik van een dak voor het opwekken van hernieuwbare energie, of als groen of blauw dak (met mogelijk ook een positief effect heeft op de biodiversiteit van een gebied), is in ieder geval sprake van een duurzaam gebruik. Het is niet uitgesloten dat er door innovatie of verdergaande ontwikkelingen in de gebouwde omgeving in de toekomst nog meer vormen van duurzaam gebruik van daken zullen ontstaan. Om binnen de reikwijdte van dit besluit te vallen zal daarbij telkens antwoord gegeven moeten worden op de vraag of het gebruiken van een nieuwe methode of techniek het oogmerk duurzaamheid dient zoals dat is opgenomen in de Omgevingswet.

De maatwerkmogelijkheden in het Bbl bepalen niet specifiek welke vorm van duurzaam gebruik afgedwongen kan worden. Welke vorm van duurzaam gebruik het gewenst is op een locatie, is sterk afhankelijk van de uitdagingen die in dat gebied aan de orde zijn. Is er bijvoorbeeld sprake van wateroverlast, of een tekort aan locaties om energie op te wekken? De antwoorden op dit soort vragen bepalen welke vorm van duurzaam gebruik het meest wenselijk is in een bepaald gebied.

2.5 Juridische positie gebouweigenaar en rechtsbescherming

Een besluit dat verplicht tot het duurzaam gebruiken van het dak kan niet onevenredig bezwarend zijn voor de gebouweigenaar. De gemeente zal daarom bij het nemen van het besluit moeten kunnen motiveren waarom het besluit noodzakelijk en proportioneel is.

In geval van nieuwbouw stelt de gemeente een maatwerkregel op die landt in het omgevingsplan. Een ieder, waaronder de gebouweigenaren, kunnen zienswijzen indienen over het omgevingsplan. Naast de formele zienswijze zal de gemeente gebruik maken van participatie om te komen tot een goed omgevingsplan. Hoe die participatie vorm moet krijgen is niet in dit besluit of de bovenliggende Ow vastgelegd. Op die manier kan de participatie afgestemd worden op de omstandigheden en participanten. Na vaststellen van het omgevingsplan kunnen belanghebbenden, zoals de gebouweigenaren, beroep aantekenen bij de bestuursrechter.

Bij bestaande bouw komt de eis in een maatwerkvoorschrift. Dat is een beschikking die specifiek geldt voor de gebouweigenaar. Ook een maatwerkvoorschrift dient proportioneel en noodzakelijk te zijn, en moet als zodanig gemotiveerd worden. De gebouweigenaar zal doorgaans voorafgaand aan het voorschrift gehoord worden door de gemeente, zodat de gebouweigenaar vooraf zijn of haar positie kan toelichten. Na het vaststellen van het voorschrift kan de gebouweigenaar in bezwaar gaan bij de gemeente en, als hij of zij het niet eens is met de beslissing op bezwaar, in beroep gaan bij de bestuursrechter.

3. Verhouding tot ander recht

3.1 Stelsel van de Omgevingswet

Deze wijziging van het Bbl zal naar verwachting tegelijk met de Omgevingswet en het Bbl in werking treden. De Omgevingswet biedt de juridische grondslagen voor het instrument maatwerk (regels en voorschriften) en voor het stellen van regels aan het duurzaam gebruik van bouwwerken.

Naast de hierboven genoemde nieuwbouweisen over de energieprestatie, bevat het Bbl ook andere regels over het verduurzamen van bouwwerken. Het gaat hier om de label C-plicht voor kantoren, energiebesparende maatregelen voor utiliteitsbouw, vangneten bij verbouw en verdere implementatie van de EPBD-richtlijn. Al deze onderdelen in het Bbl gaan niet direct over het (duurzaam) gebruik van het dak, maar kunnen hier wel van invloed op zijn of ingevuld worden door het aanbrengen van zonnepanelen op het dak. Zeker bij toepassing van maatwerkvoorschriften in de bestaande bouw zal dus altijd goed bezien en gemotiveerd moeten worden of het verplichten van het duurzaam gebruik van het dak van het gebouw past binnen de overige verplichtingen. Het oogmerk ‘duurzaamheid’ waartoe de instrumenten van de Omgevingswet ingezet kunnen worden kan breed geïnterpreteerd worden. Het gaat om duurzame ontwikkeling en het waarborgen van de bestaansmogelijkheid van iedereen, ook in de toekomst.⁹ In dit besluit is het oogmerk duurzaamheid uitgewerkt via de belangen van hernieuwbare energie en klimaatadaptiviteit. De opwek van hernieuwbare energie beperkt het gebruik van fossiele

⁸ Kamerstukken II 2013-14, 33962, nr. 3, p. 12 (memorie van toelichting Omgevingswet).

⁹ Kamerstukken II 2013-14, 33963, nr. 3 (memorie van toelichting Omgevingswet).

bronnen en gaat daarmee klimaatverandering tegen. Groene en duurzame daken maken het gebouw klimaatadaptiever en zorgen ervoor dat de gevolgen van klimaatverandering minder nadelig uitpakken, bijvoorbeeld het opvangen van water en het koel houden van de woning.

In het omgevingsplan kunnen regels gesteld worden over het duurzaam gebruik van niet-bouwwerken (bv. tuinen) en meer in het algemeen over het toedelen van functies aan locaties. Hierdoor zou bijvoorbeeld het dak van een groot industriegebouw naast deze functie ook de functie van zonnepark kunnen krijgen. Met het oog op de meer specifieke energiewetgeving heeft een gemeente of provincie echter geen bevoegdheid om regels te stellen over het opwekken van energie, transporteren en het leveren van elektriciteit in het kader van de leveringszekerheid. De wijziging van het Bbl laat bovendien onverlet dat de gemeente regels stelt ten behoeve van het tegengaan van wateroverlast, die bijvoorbeeld effect hebben voor (de hoogte van) de ligging van de gebruiksfunctie.

De eigenaar van een gebouw waar op grond van een lokale regel zonnepanelen op het dak geplaatst moeten worden, kan uiteraard zelf besluiten of deze energie op de locatie zelf gebruikt wordt, of deze (deels) terug geleverd wordt aan het net. De eigenaar van het gebouw zou er ook voor kunnen kiezen een derde partij toestemming te geven het duurzaam gebruik van het dak vorm te geven en onderhouden. De mogelijkheden die met dit besluit specifiek voor bouwwerken, en meer in het algemeen met de instrumenten van de Omgevingswet worden geboden, zijn primair gericht op het duurzaam gebruiken van daken voor de op een locatie benodigde energievraag. Desalniettemin kan dit moment dienen als stimulans voor een gebouweigenaar om verdere stappen te nemen en vrijwillig een groter deel van het dak duurzaam te gebruiken.

3.2 Verhouding met andere onderdelen van de bouwregelgeving

Wanneer een dak voorzien wordt van zonnepanelen of een groen of blauw dak, zijn ook andere onderdelen van de bouwregelgeving van belang. Zo moet de constructie het extra gewicht van de panelen of de vegetatie aankunnen, en het nieuwe gebruik moet aan de brandveiligheidseisen blijven voldoen. Al deze eisen in het Bbl blijven onverminderd van toepassing en belang. Ongeacht of het duurzaam gebruik van het dak op vrijwillige basis of op basis van de hier voorgestelde maatwerkmogelijkheden wordt gerealiseerd, moet altijd voldaan worden aan de andere onderdelen van het Bbl.

Daarnaast moet voldaan worden aan de lokale regels over het uiterlijk van bouwwerken. Het verdient sterke aanbeveling dat gemeenten hier bij het opstellen van de maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift rekening mee houden, zodat een opgelegde verplichting niet op grond van andere gemeentelijke regels onmogelijk blijkt. Specifiek voor cultureel erfgoed (monumenten of beschermde stads- of dorpsgezichten) geldt natuurlijk dat een besluit om op een dergelijk gebouw het dak duurzaam te gaan gebruiken allen gesteld kan worden als dit mogelijk is met het oog op de bescherming van het cultureel erfgoed.

De voorgestelde maatwerkmogelijkheden hebben enkel betrekking op bouwwerken zelf, en dan specifiek de daken van bouwwerken. De eerste afbakening heeft te maken met de reikwijdte van het Bbl. In tegenstelling tot het Bouwbesluit 2012 is er onder de Omgevingswet en het Bbl bewust voor gekozen om de regelgeving van het Rijk rond bouwwerken terug te trekken tot het bouwwerk zelf. Het Bbl bevat dus geen voorschriften meer rond de staat en het gebruik van open erven en terreinen en aansluitingen op voorzieningen buiten het bouwwerk. De bevoegdheid om over deze onderwerpen regels te stellen wordt met de Omgevingswet gedecentraliseerd. Zie hiervoor ook het onderdeel 'bruidsschat' in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.¹⁰ Diverse regels over zaken rondom en bij bouwwerken zijn in deze bruidsschat onderdeel gemaakt van het omgevingsplan van rechtswege van gemeenten. Gemeenten kunnen deze regels in de bruidsschat in de toekomst aanpassen, schrappen of behouden. Daarnaast kunnen zij ook nieuwe regels stellen over open erven en terreinen (al dan niet bij bouwwerken), die momenteel nog niet in de rijksregels zijn opgenomen. Bijvoorbeeld over het duurzaam gebruiken van gronden rondom bouwwerken, zoals parkeerplaatsen en tuinen. Het Bbl hoeft hier geen maatwerkmogelijkheid voor te bieden aangezien dit reeds decentraal belegd is.

Binnen de uitputtende reikwijdte van het Bbl – bouwwerken – is gekozen om de voorgestelde maatwerkmogelijkheden op dit moment betrekking te laten hebben op daken. Ook gevels kunnen duurzaam gebruikt worden en in de praktijk wordt dit op locaties ook al gedaan wordt. In vergelijking met het gebruik van daken staat deze ontwikkeling nog in de kinderschoenen en leven

¹⁰ Stb. 2020, 400.

er nog vragen over bijvoorbeeld de brandveiligheid van deze ontwikkeling. De verwachting is dat de komende jaren meer geëxperimenteerd zal worden met deze technieken en deze zich verder zullen uitkristalliseren. Verplichtingen rond het gebruik van gevels opnemen in de regelgeving komt echter nu te vroeg. Aangezien de bouwregelgeving minimumeisen bevat is dit geen belemmering voor partijen om op eigen initiatief verder te gaan en niet alleen het dak, maar ook andere onderdelen van het bouwwerk duurzaam in te richten.

3.3 Eigendomsrecht

Met deze wijziging wordt, net zoals met veel andere onderdelen van de bouwregelgeving en het omgevingsrecht, een inbreuk op het eigendomsrecht¹¹ gedaan. De eigenaar van een bouwwerk is immers door de regelgeving nooit geheel vrij in hoe het bouwwerk wordt gebouwd, onderhouden en gebruikt. Om de inbreuk op het eigendomsrecht te rechtvaardigen moeten de regels noodzakelijk en proportioneel zijn. De eisen die kunnen volgen uit dit besluit zijn noodzakelijk om een duurzame leefomgeving te garanderen. De Omgevingswet bevat daarom grondslagen op grond waarvan regels aan bouwwerken gesteld mogen worden. Deze wijziging past binnen de grondslag van het Bbl om met het oog op duurzaamheid een eis te stellen aan een bouwwerk. Gezien de grondslag in artikel 4.3, onder a, van de Omgevingswet, in combinatie met artikel 4.21 van diezelfde wet, strekt deze grondslag voor het Bbl zich uit tot de duurzaamheid van het gebouw zelf. Zoals is toegelicht kunnen de bevoegdheden van de gemeente worden ingezet voor gebruiksfuncties waarvoor op basis van de overige regelgeving geen regels gesteld kunnen worden over het gebruiken van het dak voor hernieuwbare energie of klimaatadaptatie. Zonder deze bevoegdheid kan de gemeente daar niet op sturen. Omdat gebouwen lang kunnen staan en gebruikt kunnen worden, is het duurzaam gebruiken van de daken noodzakelijk om verduurzaming van de gebouwde omgeving te borgen.

De proportionaliteit van de maatregel wordt op verschillende manieren geborgd. Allereerst is bepaald dat het aandeel hernieuwbare energie dat door middel van het dak kan worden opgewekt, niet hoger is dan het energiegebruik van het gebouw. De maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift kan dus niet verder gaan dan hetgeen nodig is om de duurzaamheid (energieneutraliteit) van de gebruiksfunctie te borgen. De proportionaliteit van de eisen moet verder geborgd worden door de gemeente die besluit tot het stellen van regels. Dat vraagt om een afweging waarin de lokale omstandigheden zijn meegenomen, evenals de positie van de gebouweigenaar. De gemeente moet zich er daarbij van vergewissen dat de eisen niet verder gaan dan nodig is om het gewenste resultaat te bereiken.

4. Regeldruk en bestuurlijke lasten

4.1 Administratieve lasten

Dit besluit biedt de mogelijkheid aan gemeenten om lokaal regels en voorschriften te stellen. Deze regels en voorschriften zullen tot initiële regeldruk bij initiatiefnemers en gebouweigenaren leiden.¹²

Op rijksniveau kan gezien deze lokale invulling een inschatting van deze kosten gegeven worden, maar niet van de hoeveelheid dakoppervlak dat uiteindelijk door middel van de nieuwe bevoegdheden verduurzaamd wordt. Dat is afhankelijk van meerdere factoren. Ten eerste zal de hoeveelheid dakoppervlak binnen een gemeente die onder de reikwijdte van deze maatwerkmogelijkheden valt verschillen. In het kader van het opstellen van de regionale energie strategieën is algemeen in kaart gebracht hoeveel dakoppervlak potentieel beschikbaar is om ingezet te worden voor zonnepanelen.¹³ Niet al het dakoppervlak kan (direct) gebruikt worden voor een duurzame toepassing, bijvoorbeeld omdat de draagkracht van het dak onvoldoende is en niet kan worden aangepast, of omdat het niet mogelijk is een aansluiting op het energienet te realiseren. Ten tweede zullen eigenaren van gebouwen in gevallen al zelf maatregelen getroffen hebben aan hun gebouw of dit voornemens zijn. Ten derde zal bezien moeten worden of en zo ja, welke vorm van duurzaam gebruik gezien de lokale omstandigheden op een locatie wenselijk is en of het proportioneel is dit met regelgeving te eisen, of dat dit met ander beleid gestimuleerd kan worden. Gemeenten zullen op basis van alle bovenstaande gegevens bezien of er noodzaak is om te werken met lokale verplichtingen en hoe ver deze strekken.

¹¹ Artikel 1, Eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

¹² Conceptadvies SDE ++ 2021 Zonne-energie, PBL, p.5, zie: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-conceptadvies-sde-plus-plus-zonne-energie_4104.pdf.

¹³ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/analysekaarten+np+res/default.aspx>.

Afhankelijk van wanneer in de tijd een lokaal maatwerkbesluit wordt genomen, zullen ook de kosten verschillen. De kosten van zonnepanelen blijven bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen en schaalvergroting dalen.

De daadwerkelijke regeldruk van een lokaal besluit zal met het oog op de plaatselijke omstandigheden (zoals het beschikbaar dakoppervlak en de energievraag van een gebouw) en de daadwerkelijke kosten van de toe te passen techniek op dat moment in te tijd, op dat niveau berekend moeten worden. Aangezien regeldruk effecten zich ook pas na een lokaal besluit zullen voordoen, is deze berekening voor de gebouweigenaar van belang.

Een belangrijk gegeven bij zonnepanelen is dat deze zich gedurende hun levensfase terugverdienen en vervolgens geld opbrengen. De kosten vertalen zich dus in het overgrote deel van de gevallen uiteindelijk in baten. Daarnaast zijn er verschillende financiële instrumenten die het duurzaam gebruik van het dak ondersteunen, zoals lokale subsidies, belastingvoordelen en de SDE++. De effecten hiervan zullen in het individuele geval uiteraard van invloed zijn op de bij de maatregel behorende kosten. Daarnaast is het ook mogelijk dat de gebouweigenaar zelf de maatregelen aan het dak niet zal treffen en betalen, maar het dakoppervlak beschikbaar stelt aan een derde partij. In die gevallen treden de hieronder beschreven kosten niet op.

Algemeen

Voordat wordt overgegaan tot het duurzaam maken van het dak, zal de gebouweigenaar zich moeten verdiepen in de mogelijkheden en benodigde aanpassingen van het gebouw en de omgeving. Bij nieuwbouw zal het aanbrengen van het duurzame dak in het ontwerp en de bouw moeten worden meegenomen en zal de constructie hiervoor geschikt gemaakt moeten worden. Bij de aanpassing van een bestaand dak zal de geschiktheid van het bestaande dak onderzocht moeten worden, en dienen mogelijk aanpassingen aan de constructie of het materiaal gedaan worden. Ook is het mogelijk dat een bij een bestaand dak eerst asbestplaten verwijderd moeten worden, voordat het dak verduurzaamd kan worden. Afhankelijk van de staat van een bestaand dak leidt dit tot aanvullende kosten.

Om het (nieuwe) gebouw te verzekeren inclusief deze aanpassingen zal de verzekering naar verwachting moeten worden aangepast. Afhankelijk van de gekozen techniek op het dak en verzekeraar zullen hier meer kosten voor gemaakt moeten worden. Verzekeraars maken bijvoorbeeld gebruik van certificeringsregelingen voor de inspectie van grote zonnestroominstallaties. Als een gebouweigenaar voor een dergelijke constructie kiest zullen er ook kosten voor deze inspecties gemaakt moeten worden.

Zonnepanelen

Voor de kosten voor het aanbrengen van zonnepanelen is in eerder onderzoek voor kantoorgebouwen uitgegaan van een bedrag van € 198 per vierkant meter (met een verwachte opbrengst van 180 Wp/m²).¹⁴ Milieu centraal geeft de kosten voor 6 zonnepanelen (1.700 kWh) als € 3.400 (inclusief BTW en installatie) waarmee die investering in circa 8 jaar terugverdiend kan worden. De investeringskosten dalen bij grotere oppervlaktes. In de regel worden de initiële kosten van zonnepanelen berekend uitgaande van de verwachte hoeveelheid op te wekken stroom per jaar.

Klimaatadaptieve daken

De kosten voor de aanleg van een groen of blauw dak hangen af van de kwaliteit en kenmerken van het bestaande dak, het type begroeiing en van de uiteindelijke inrichting. De gemiddelde aanlegkosten variëren van € 55/m² tot € 100/m² voor een extensief dak. Intensieve daktuinen zijn beginnen bij €120/m².¹⁵

Uiteraard kan een beschikbare vierkante meter dakoppervlak maar één keer gebruikt worden (eventueel wel met een meervoudige techniek); de hierboven genoemde bedragen voor zonnepanelen en groene daken kunnen dus niet cumulatief voorkomen.

4.2 Bestuurlijke lasten

¹⁴ Impactanalyse streefdoel 2030, Brink management/advies, 13 april 2020, p. 33, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/13/impactanalyse-streefdoel-2030>.

¹⁵ <https://www.010duurzamestad.nl/wat-kan-ijj-doen/subsidie-groen-dak/>.

Dit besluit zorgt vanwege het feit dat het geen algemene regels bevat, niet voor directe bestuurlijke lasten bij de gemeente. Het is immers een keuze voor gemeenten of en in welke mate zij van deze bevoegdheden gebruik maken.

Er is geen relevante verhoging van andere bestuurlijke lasten, bijvoorbeeld voor de rechtspraak of overheden als eigenaar van gebouwen, voorzien vanwege dit besluit. Dit omdat de bevoegdheid naar verwachting bij bestaande bouw vooralsnog beperkt wordt ingezet. Mede door de algemene eis van proportionaliteit en omdat een verplichting uitsluitend op het gebouw gebonden energiegebruik van toepassing is. Bovendien zal de bevoegdheid waarschijnlijk, daar waar ingezet, samenvallen met andere verduurzamingsambities van de gemeente, waardoor het vereisen van een duurzaam dak slechts een klein aandeel of sluitstuk van het gemeentelijk beleid is. Indien het leidt tot kosten voor de overheid als gebouweigenaar zullen die kosten daarom bekeken moeten worden in combinatie met de eventuele baten van de opwekking van hernieuwbare energie en flankerend beleid van de gemeente, zoals subsidieregelingen. Voor de rechtspraak zullen eventuele rechtszaken voor nieuwbouw naar verwachting samenvallen met een beroep inzake het bredere omgevingsplan waarin maatwerkregels landen.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Dit besluit geeft gemeenten de bevoegdheid om in het omgevingsplan maatwerkregels op te nemen over het duurzaam gebruiken van daken bij nieuwe gebouwen. Daarnaast geeft het gemeenten de bevoegdheid om ten aanzien van bestaande gebouwen maatwerkvoorschriften te stellen over het duurzaam gebruiken van bestaande daken. In beide gevallen zullen de regels uitgevoerd en gehandhaafd worden door de gemeente. Indien er een maatwerkregel voor nieuwe gebouwen is opgenomen, wordt hier door de initiatiefnemer bij het bouwen van het gebouw aan voldaan. Dit loopt gelijk met omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en de bouw. Als een maatwerkvoorschrift wordt gesteld voor een bestaand gebouw geldt dit als losstaand besluit (beschikking) en kan door de gemeente als zodanig gehandhaafd worden. Aangezien de mogelijkheden in zowel de nieuwbouw als de bestaande bouw afhankelijk zijn van een gemeentelijke keuze, zal de gemeente de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de beslissing meewegen in het besluitvormingsproces. De bestaande toezichts- en handhavinginstrumenten zoals de last onder dwangsom, bestuursdwang en bestuurlijke boete, kunnen ingezet worden indien de maatwerkvoorschriften of – regels niet worden nageleefd.

6. Advies en inspraak

6.1 JTC en OPB

Deze wijziging is in november 2020 aan de Juridisch-Technische commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) voorgelegd voor advies. Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan deze beide overlegplatforms: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties. In de JTC is het concept op juridisch-technisch niveau ter beoordeling voorgelegd, waarna de voorgenomen wijziging op bestuurlijke niveau besproken zijn in de OPB. Het OPB heeft positief geadviseerd over de wijziging die een beweging naar meer zon en groen op dak moet stimuleren. Daarbij is aandacht gevraagd voor het feit dat er naast deze wijziging aandacht moet zijn voor praktische randvoorwaarden zoals de verzekeraarbaarheid van zonnepanelen, en kenbaarheid van lokale eisen.

6.2 MKB-toets

Op 27 januari 2021 heeft een MKB-toets over deze wijziging plaatsgevonden. Voor deze bijeenkomst waren MKB'ers uitgenodigd via diverse brancheorganisaties. Positieve prikkels verdienen volgens de aanwezige MKB'ers in de regel de voorkeur boven een juridische verplichting, zeker in geval van bestaande daken. Specifiek ten aanzien van bestaande daken zijn de aanwezigen ingegaan op de diverse randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat het mogelijk is om een bestaand dak te verduurzamen. Het moet technisch (constructief) mogelijk zijn, het net moet de extra belasting aankunnen en het gebouw moet verzekerd kunnen worden. De randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat een gebouweigenaar te maken kan krijgen met een besluit over een bestaand dak, zouden zoveel mogelijk vooraf kenbaar moeten zijn. Hierdoor wordt het handelen van de overheid meer voorspelbaar, en weet een gebouweigenaar waar op gelet moet worden. Een vooraf vaststaand (afwegings)kader helpt en voorkomt onwenselijke conflicten tussen de gemeente en gebouweigenaar of in het uiterste geval

een gang naar de rechter.

Deze aanbeveling zal bij het verdere traject van deze wijziging worden opgepakt. Voor de wijziging van de bouwregelgeving (Bouwbesluit en Bbl) in het kader van hernieuwbare energie bij renovatie wordt een leidraad opgesteld om het werken met de in dat besluit bedoelde uitzonderingen in de praktijk te vereenvoudigen. Deze leidraad zal onder andere een praktisch stappenplan bieden om het werken met de uitzonderingen in verband met locatiegebonden of technische belemmeringen te verduidelijken. De verwachting is dat deze leidraad ook de voor dit besluit gewenste afwegingskaders zal bevatten, ten aanzien van verplichtingen in de bestaande bouw. Wanneer deze leidraad gereed is in de loop van 2021, zal bezien worden hoe daar voor dit besluit op een werkbare wijze gebruik van kan worden gemaakt.

6.3 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 6 januari 2020 het onderhavige besluit ter toetsing aan het ATR voorgelegd. Het ATR heeft hierop geadviseerd het besluit niet in te dienen, tenzij met de drie adviespunten rekening is gehouden. Het advies van de ATR is zo veel mogelijk in de nota van toelichting verwerkt. Hieronder is per adviespunt een toelichting opgenomen.

- *Het college adviseert om inzicht te geven in welke alternatieven zijn overwogen en op welke inhoudelijke gronden niet voor die alternatieven is gekozen.*

De keuze voor regelgeving als instrument voor gevallen waarin het duurzaam gebruik van daken niet voldoende vrijwillig van de grond komt is toegelicht in hoofdstuk 1 van dit besluit. Er bestaat momenteel nog geen mogelijkheid voor lokale overheden om aanvullend op de landelijke regelgeving en regelgeving hierover vast te stellen. Het ontbreken van een juridische bevoegdheid om de landelijke bouwregelgeving in zo'n geval aan te vullen met een lokale regel wordt als een belemmering ervaren.

In de hoofdstukken 1 en 2 van deze toelichting is toegelicht waarom is gekozen voor maatwerkregels en maatwerkvoorschriften die door een gemeente in een gebied of concreet geval kunnen worden ingezet. Deze opzet maakt het mogelijk dat de regels en voorschriften alleen gaan gelden op locaties waar een vorm van duurzaam gebruik van het dak niet alleen gewenst, maar ook mogelijk is, bijvoorbeeld constructief, gezien de lokale opgaven etc. Voor een optie om te werken met één generieke landelijke verplichting is dus bewust niet gekozen, omdat in dat geval naar verwachting de regel niet voldoende zou kunnen aansluiten bij de lokaal gewenste oplossing. Ook is daarmee voorkomen dat er juist lokaal veel uitzonderingen gemaakt zouden moeten worden als de rijksregel op een locatie niet passend zou blijken.

- *Het college adviseert om te operationaliseren wanneer een verplichting tot het nemen van duurzame maatregelen aan het dak proportioneel is.*

Dit adviespunt van Adviescollege sluit aan bij het advies dat volgde uit de MKB-toets om aan te geven welk kader gebruikt kan worden om de proportionaliteit van een maatregel in de bestaande bouw te wegen. Zoals aangegeven in afdeling 6.2 wordt bezien op welke manier aangesloten kan worden bij de in ontwikkeling zijnde leidraad behorend bij het de wijziging hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Het stappenplan in deze handreiking kan gemeenten en gebouw eigenaren helpen om de mogelijkheden en onmogelijkheden van het treffen van maatregelen te wegen.

- *Het college adviseert om de mogelijke regeldrukgevolgen op handelingen-niveau te beschrijven en – zo nodig met bandbreedtes – een kwantitatieve berekening te maken van die gevolgen conform de Rijksbrede methodiek.*

De beschrijving van de mogelijke regeldruk in hoofdstuk 4 is uitgebreid op basis van dit adviespunt en n.a.v. diverse consultatiereacties.

6.4 Advies Raad voor de Rechtspraak

Het conceptbesluit is ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak (hierna: RvdR). De RvdR adviseert in voorkomende gevallen over de gevolgen voor de organisatie en werklast van de gerechten en op de uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van nieuwe regelgeving. De RvdR heeft aangegeven geen aanleiding te zien tot het maken van inhoudelijke opmerkingen bij het conceptbesluit. Ten aanzien van de organisatie en werklast voor gerechten geeft de RvdR aan dat het stelsel van de Omgevingswet in zijn geheel substantiële werklast gevolgen heeft. De RvdR heeft hierover eerder opmerking gemerkt bij de Invoeringswet Omgevingswet. Ten aanzien van dit

conceptbesluit voorziet de RvdR geen aanvullende gevolgen voor de eerder gemaakt werklastberekening.

6.5 Openbare internetconsultatie

Op 6 januari 2021 is het ontwerpbesluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren. In totaal zijn er 37 reacties binnen gekomen op de internetconsultatie, waarvan 26 openbare en 11 niet-openbare reacties. De adviezen en reacties uit de consultatie hebben op een aantal punten geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. Op de belangrijkste punten wordt hierna ingegaan.

Uitbreiding naar duurzame daken

Uit de consultatiereacties is gebleken dat meerdere partijen graag zien dat de maatwerkbevoegdheid van de gemeente zich niet alleen richt op zon-pv maar wordt verbreed naar meervoudig duurzaam gebruik van daken, waarbij naast het opwekken van zonne-energie er ruimte is voor klimaatadaptieve functies en aanpassingen ter versterking van de biodiversiteit. Dit multifunctionele gebruik is reeds in het voorstel opgenomen. Het wijzigingsvoorstel van het besluit spreekt van een vereiste van 'een voldoende klimaatadaptief dak'. Biodiversiteit is als niet als zelfstandig oogmerk opgenomen, maar bij het realiseren van groene daken kan ook de biodiversiteit gebaat zijn. In de nota van toelichting is het begrip klimaatadaptief nader uitgewerkt.

Verplichting tot benutten gehele dakoppervlak

In het wijzigingsvoorstel is opgenomen dat de gemeente de eis kan stellen dat het dak van een gebouw dient te voorzien in de energie opwek van de eigen gebruiksbehoefte. Aangezien het stroomverbruik van de gebruiker in de utiliteitsbouw laag kan zijn, maar het dak wel een groot potentieel voor zonne-pv kan hebben (bijvoorbeeld in het geval van een opslagloods), blijft veel van dat potentieel mogelijk onbenut. Meerdere reacties op de consultatie geven aan graag te zien dat de gemeente benutting van het gehele dak voor een of meerdere duurzame doelen kan verplichten en niet slechts voor het eigen energiegebruik. Het wijzigingsvoorstel richt zich echter primair tot het eigen energiegebruik van het bouwwerk. Het is niet wenselijk om een verdere verplichting op te leggen waarbij meer energie dan het eigen gebruik wordt opgewekt omdat de eigenaar van het bouwwerk daarmee gedwongen energieleverancier zou worden. Dat is een verdergaande inbreuk op het eigendomsrecht waarvan de verplichting daartoe niet noodzakelijk en proportioneel wordt geacht. Het blijft voor gebouweigenaren wel mogelijk om vrijwillig meer zonne-energie op te wekken dan het eigen gebruik. Wel zal, zoals toegezegd in de antwoorden op Kamervragen over zonneparken (Aanhangsel van de Handelingen, Kamerstukken II 2020/21, 2127), er in opdracht van de ministeries van EZK en BZK samen met de sector in beeld gebracht worden of het huidige wettelijk kader, inclusief deze voorgestelde wijziging van het Bbl, voldoende prikkels bevat voor volledige benutting van nieuwe en bestaande daken, dus verder dan de eigen energiebehoefte van het onderliggende gebouw. Ook wordt bekeken in hoeverre hier nog aanvullende kansen liggen voor bijvoorbeeld energiecoöperaties. Daarbij zal ook worden gekeken naar andere wettelijke kaders, zoals regelgeving in het energiedomein.

Uniforme verplichting

In een aantal reacties op de consultatie wordt gewezen op het mogelijk ontstaan van verschillen in de toepassing van de regels doordat dit decentraal belegd is bij gemeenten. Als bijvoorbeeld verschillen in toepassing tussen buurgemeenten groot worden kan dat leiden tot een ongelijk speelveld voor (concurrerende) bedrijven. In het wijzigingsvoorstel is de keuze voor lokaal maatwerk gemaakt waarbij mogelijk wordt gemaakt dat de verplichting door gemeenten gericht gaat gelden voor bepaalde locaties en daken. Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt is voor duurzaam gebruik, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Alleen op decentraal niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel. De mogelijkheid om decentraal – in dit geval met maatwerk – regels te stellen is een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet. Decentrale verschillen zijn dus inherent aan dit stelsel en vloeien voort uit lokale keuzes en ambities. Uiteraard is het wel mogelijk dat gemeenten in provinciaal of regionaal verband de samenwerking opzoeken en gezamenlijk beleid op dit onderwerp ontwikkelen.

Creëren minimum aan uniformiteit

Vanuit de ondernemers wordt gewezen op de mogelijke kosten die aanvragers moeten maken om aan te tonen dat het (niet) proportioneel is om zon-pv op het dak een te leggen. Zij geven aan dat de bewijslast en de kosten niet bij de ondernemers zouden moeten komen te liggen. VNO-NCW en MKB-NL stellen voor dat er een leidraad proportionaliteit zou moeten worden opgesteld die

gemeenten hanteren waarmee de bewijslast voor ondernemers wordt verminderd. De leidraad zou volgens hen zorgen voor tenminste een minimum aan uniformiteit en rechtszekerheid voor ondernemers. In het wijzigingsvoorstel is beschreven dat de gemeente de proportionaliteit van de keuzes dient te motiveren. Alleen in het geval de ondernemer van mening is dat de eis van de gemeente niet proportioneel is dient hij dat aan te geven. De verwachting is dat daarmee in de praktijk een zware bewijslast voor ondernemers wordt voorkomen. Zoals in paragraaf 6.2 is beschreven zal een leidraad worden opgesteld die voor ondernemer en gemeente onder andere een praktisch stappenplan bieden om het werken met de uitzonderingen in verband met locatiegebonden of technische belemmeringen te verduidelijken. Daardoor wordt het handelen van de overheid meer voorspelbaar en weet een gebouweigenaar waar op gelet moet worden.

VNO-NCW geeft verder aan dat ondernemers met hoge kosten worden geconfronteerd voor de aanleg van een duurzaam dak. Om dat te voorkomen stellen zij voor om wettelijk te verankeren dat investeringen in maximaal vijf jaar moeten zijn terug te verdienen. Met de kosten voor gebouweigenaren is in het wijzigingsvoorstel rekening gehouden en dat is ook nader toegelicht in de nota van toelichting. Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt gewaarborgd dat een verplichting alleen gaat gelden voor locaties en daken waar het mogelijk en rendabel is. Voor de plaatsing van zonnepanelen wordt ervan uitgegaan dat die zich gedurende de levensduur terugverdienen en vervolgens geld opbrengen. Daarnaast zijn er verschillende financiële instrumenten die het duurzaam gebruik van het dak voor gebouweigenaren ondersteunen, zoals lokale subsidies, belastingvoordelen en de SDE++.

Brandveiligheid

In de nota van toelichting is opgenomen dat de constructie het extra gewicht van de panelen of de vegetatie dienen aan te kunnen en het nieuwe gebruik aan de brandveiligheidseisen moet blijven voldoen. Brandweer Nederland geeft aan dat de huidige brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012/Bbl en door het Bouwbesluit aangestuurde normen niet zijn toegesloten op situaties waarbij zonnepanelen op het dak zijn aangebracht. De wijze waarop een zonnepaneel op of als onderdeel van de dakconstructie moet worden beoordeeld aan de eisen inzake brandgevaarlijkheid van een dak, uitbreiding van brand tussen verschillende brandcompartimenten is volgens Brandweer Nederland in ieder geval voor meerdere uitleg vatbaar. Naar aanleiding van Kamervragen (28325, nr. 215) is toegezegd dat de relevante NEN-normen in opdracht van het ministerie van BZK bezien worden. Door NEN is dit opgepakt zal dit leiden tot voorstellen voor de aanpassing van NEN-normen. De aangepaste NEN-normen zullen overgenomen worden in de bouwregelgeving en dus van toepassing worden op het aanbrengen en gebruik van zon-PV. Daar moet aan voldaan worden, ongeachte of dit vrijwillig of ter uitvoering van een maatwerkbesluit gedaan wordt. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de brandveiligheid van daken die op basis van dit besluit duurzaam gebruikt gaan worden niet geborgd is. De proportionaliteit van het toepassen van een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift dient te allen tijde door de gemeente te worden gemotiveerd. Daarbij dient de gemeente – al dan niet in overleg met de brandweer – vast te stellen of het toepassen van maatwerk vanuit brandveiligheidsoogpunt geen kwaad kan is en de eventuele meerkosten (verzekeraarbaarheid) hiervan mee te wegen.

Overig

In de consultatie wordt door enkele gemeenten gevraagd om aandacht voor het geschikt maken van dakconstructies. Om er voor te zorgen dat daken van nieuwe gebouwen constructief geschikt zijn voor het in de toekomst maken van duurzaamheidsvoorzieningen vinden zij het gewenst dat de gemeente de bevoegdheid krijgt ook maatwerkregels in het omgevingsplan op te nemen betreffende constructieve eisen van daken. In het wijzigingsvoorstel is de verplichting tot het geschikt maken voor toekomstig gebruik van een duurzaam dak niet opgenomen. De noodzaak en wenselijkheid van het opnemen van een dergelijke verplichting voor nieuw te bouwen bouwwerken dient nader politiek te worden bezien.

Verschillende ondernemersorganisaties kunnen zich niet vinden in de verplichting van een duurzaam dak, maar zien meer in het stimuleren daarvan omdat een verplichting de uitvoeringspraktijk voor ondernemers ingewikkelder zou maken. Overheidsinterventie in de vorm van regelgeving is echter gewenst op dit onderwerp zodat juridisch bijgestuurd kan worden in die gevallen waarin deze verandering naar een meer duurzaam gebruik van daken niet van onderop wordt opgepakt. Daarnaast geeft de publiekrechtelijke route duidelijkheid over de vraag wanneer wel of niet met verplichtingen gewerkt kan worden. Hiermee is geborgd dat de hogere lokale eisen zoveel mogelijk vooraf kenbaar moeten zijn, en dient de proportionaliteit gemotiveerd te worden.

6.6 Code interbestuurlijke verhoudingen

Het ontwerpbesluit is in het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) voor inspraak.

De VNG onderstreept het doel van het voorgenomen voorstel en de wens om meer te sturen om het duurzaam gebruik van daken. De VNG stelt voor om de verplichting voor een duurzaam dak niet in rijksregels op te nemen, maar de bevoegdheid voor het stellen van nadere regels bij de gemeenten neer te leggen door middel van het omgevingsplan.

Omdat de bouwregelgeving in beginsel zoveel mogelijk landelijk uniform dient te zijn in het kader van rechtszekerheid en standaardisering is gekozen voor het opnemen van de regels over duurzame daken in de rijksregels zelf. Dit sluit ook aan bij het feit dat het onderwerp hernieuwbare energie al onderwerp is van algemene rijksregels (via de BENG-eisen). Ook op het gebied van klimaatadaptatie bestaat er een duidelijke vraag van individuele gemeenten en de Unie van Waterschappen om het onderwerp juist onderdeel te maken van rijksregels. Ook vanuit de ondernemers en gebouweigenaren bestaat de wens van duidelijkheid en voorspelbaarheid van gemeentelijk handelen. Wel is er in lijn met de wensen van de VNG voor gekozen lokaal maatwerk op de landelijke regels als instrument te kiezen, zodat gemeenten op dit punt hun eigen beleidskeuzes kunnen maken en met regelgeving handen en voeten kunnen geven. Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt ook mogelijk gemaakt dat de verplichting gericht gaat gelden voor bepaalde locaties en daken. Daarnaast is verduidelijkt dat het aanwijzen van meerdere funties op een locatie – bijvoorbeeld een zonnedak waarmee meer dan de energie benodigd in het eigen gebouw wordt opgewerk – mogelijk blijft naast dit besluit. Het oogmerk voor het stellen van een dergelijke regel betreft immers niet de duurzaamheid van het bouwwerk zelf, maar een gebiedsgerichte opgave.

Het IPO geeft aan dat de provincies positief zijn over het voorstel. Zij vragen zich wel af of het wenselijk zou zijn gedurende een periode meer ondersteuning te bieden aan gemeenten om invulling te geven aan deze nieuwe juridische mogelijkheid. In 6.2 is aangegeven dat er in het kader van hernieuwbare energie bij renovatie een leidraad wordt opgesteld om het werken met de in dat besluit bedoelde uitzonderingen in de praktijk te vereenvoudigen. Deze leidraad zal onder andere een praktisch stappenplan bieden om het werken met de uitzonderingen in verband met locatiegebonden of technische belemmeringen te verduidelijken.

Verder vraagt het IPO zich af of er een risico bestaat dat de onderhavige aanpassing van het Bbl de komende jaren weinig effectief zal zijn doordat gemeenten tot 1 januari 2029 hebben voor het omzetten van plannen naar de omgevingswet. De beoogde inwerkingtreding van het Bbl is 1 januari 2022. Vanaf die datum is het voor gemeenten mogelijk om gebiedsgericht met de maatwerk mogelijkheden te gaan werken. De keuze om vanaf dat moment met de bevoegdheid aan de slag te gaan ligt bij de gemeenten.

De Unie van Waterschappen verzoekt om het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste binnen de werking van het Bbl te versterken. Daartoe verzoekt de UvW om ook voor waterschappen de mogelijkheden voor maatwerk in het Bbl op te nemen. Bouwregelgeving betreft algemene rijksregels waarbij de gemeente het bevoegd gezag is en ook in voorkomend geval binnen de kaders van deze rijksregels nadere regels aan bouwwerken kan stellen. Met dit voorstel wordt niet beoogd dit stelsel te doorbreken en op meer niveau's regels aan een specifiek gebouw te kunnen stellen.

7. Voorhang in Eerste en Tweede Kamer

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de voorhang in Eerste en Tweede Kamer.

8. Technische notificatie

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de technische notificatie.

9. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De wijzigingen in dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Naar verwachting is dat op 1 januari 2022, gelijktijdig met de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Aangezien de wijzigingen in dit besluit op zichzelf gezien geen directe gevolgen voor burgers en bedrijven met zich meebrengen, is geen specifiek overgangsrecht voorzien. Gemeenten kunnen de in dit besluit opgenomen bevoegdheden vanaf het moment van inwerkingtreding inzetten.

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A (artikel 3.7)

Artikel 3.7 Bbl bood, ook voor de inwerkingtreding van dit besluit, de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om in een specifiek geval een hoger niveau van eisen te verplichten bij een bestaand bouwwerk. Het niveau van eisen kan dan maximaal gelijk zijn aan het niveau dat voor nieuw te bouwen bouwwerken geldt op grond van hoofdstuk 4 van het Bbl. Op grond van het tweede lid moet altijd de noodzaak van het maatwerkvoorschrift gemotiveerd worden. Daaruit moet blijken dat het voor dat specifieke gebouw noodzakelijk is om één of meerdere hogere eisen te stellen, terwijl dat niet nodig is in het naastgelegen gebouw (gebouwgerichte noodzakelijkheid). Het derde lid van 3.7 beperkt de maatwerkvoorschriftmogelijkheid tot datgene dat specifiek uit de genoemde artikelen blijkt, in afwijking van het tweede lid. Het nieuwe artikel 3.86a, waarin de maatwerkvoorschriftmogelijkheid voor het duurzaam gebruik van daken is opgenomen, wordt toegevoegd aan dit derde lid. Dit betekent dat de gebouwgerichte noodzaak niet meer aangetoond hoeft te worden voor het duurzaam gebruiken van het dak van een specifiek gebouw. De gemeente zal overigens wel in het algemeen moeten kunnen motiveren waarom een nieuwe regel noodzakelijk en proportioneel is om het gewenste doel te behalen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 3.83)

Artikel 3.83 is een aansturingsartikel met een functionele eis. Dat wil zeggen dat er een algemene kwalitatieve eis is gesteld en door middel van een tabel is aangegeven hoe aan die functionele eis voldaan wordt.

De functionele eis in dit artikel is uitgebreid, zodat ook de opwek van duurzame energie en het klimaatadaptief maken van het dak van het gebouw daar onderdeel van uit maken. Hoe aan de in artikel 3.83 gestelde functionele eis voldaan moet worden – dus wanneer een gebouw voldoende energiezuinig, voorziet in voldoende opwek van hernieuwbare energie en het dak voldoende klimaatadaptief is – blijkt uit tabel 3.83. Hierin is een verwijzing opgenomen naar het nieuwe artikel 3.86a dat hierna wordt toegelicht. Uit tabel 3.83 blijkt dat dit artikel alleen van toepassing is op industriefuncties en overige gebruiksfuncties. Omdat het nieuwe artikel 3.86a een bevoegdheid bevat tot het stellen van een maatwerkvoorschrift hebben de wijzigingen in artikel 3.83 geen zelfstandige werking wanneer er geen maatwerkvoorschrift is gesteld.

Artikel I, onderdeel C (artikel 3.86a)

Artikel 3.86a regelt een specifieke maatwerkbevoegdheid voor het duurzaam gebruik van daken. Het gaat daarbij om het stellen van maatwerkvoorschriften voor het gebruik van het dak voor de opwek van hernieuwbare energie en het treffen van maatregelen ten behoeve van klimaatadaptatie. Deze maatwerkvoorschriftmogelijkheid kan op grond van het aangepaste artikel 3.83 alleen worden gebruikt in geval van industriefuncties en overige gebruiksfuncties. Bovendien kan een besluit tot gebruiken van het dak voor het opwekken van hernieuwbare energie niet vereisen dat er meer dan 100 procent hernieuwbare energie wordt opgewekt. Dat laatste kan berekend worden aan de hand van de NTA 8800, meer specifiek het onderdeel over de zogenoemde BENG-3 eis betreffende het aandeel hernieuwbare energie.

Uiteraard moet in het kader van de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een besluit altijd gemotiveerd worden en passen binnen de doelen van de wet en het Bbl. Voor de hand ligt dat een gemeente die actief gebruik gaat maken van deze maatwerkvoorschriftmogelijkheid er voor kiest beleid te maken over de inzet hiervan, al dan niet in fases in aansluiting bij bijvoorbeeld het aardgasvrij maken van gebouwen via de wijkgerichte aanpak. Hiermee wordt geborgd dat gelijke situaties zoveel mogelijk gelijk worden behandeld en het gebruiken van de maatwerkbevoegdheid op een voorzienbare en transparante manier plaatsvindt.

Artikel I, onderdeel D (artikel 4.7)

Artikel 4.7 is tekstueel aangepast. In het nieuwe artikel is in het eerste lid aangegeven voor welke afdelingen een maatwerkregel kan worden gesteld, waarna in het tweede lid die mogelijkheid is ingekaderd voor afdeling 4.4 (Duurzaamheid). Het is mogelijk om maatwerkregels te stellen ten

aanzien van afdeling 4.4, maar in de afdeling zelf zijn artikelen opgenomen waarin is bepaald hoe de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels kan worden ingevuld. Het nieuwe artikel 4.160bis is aan het tweede lid toegevoegd.

Artikel I, onderdeel E (opschrift § 4.4.1)

Het opschrift van § 4.4.1 is aangepast om beter aan te sluiten bij de inhoud van de paragraaf. De inhoudelijke wijzigingen zijn hieronder toegelicht.

Artikel I, onderdeel F (artikel 4.148)

In artikel 4.148 is, net als artikel 3.83, een aansturingsartikel met een functionele eis. Dat wil zeggen dat er een algemene kwalitatieve eis is gesteld en door middel van een tabel is aangegeven hoe aan die functionele eis voldaan wordt.

De functionele eis is aangepast om het opwekken van hernieuwbare energie op te nemen. Hiermee wordt aangesloten bij de reikwijdte van de paragraaf zoals die voor de inwerkingtreding van dit besluit al bestond. De regels voor nieuw te bouwen bouwwerken zien immers sinds de introductie van de nieuwe regels voor de energieprestatie (BENG-eisen) al niet enkel meer op energiezuinigheid, maar ook op het onderwerp opwek van hernieuwbare energie.

In de aansturingstabel 4.148B is het nieuwe artikel 4.151 opgenomen. Dat nieuwe artikel wordt hieronder toegelicht en geldt op grond van tabel 4.148B alleen voor industriefuncties en overige functies. Er kunnen dus geen regels gesteld worden aan andere met name genoemde gebruiksfuncties, zoals woonfuncties, kantoorfuncties of bijeenkomstfuncties. Er is voor deze afbakening gekozen omdat andere dan de industriefuncties en overige gebruiksfuncties reeds onder de landelijke eisen vallen voor de energieprestatie, inclusief de eisen voor hernieuwbare opwek. Indien de gemeente voor die gebouwen de landelijke regels verder wil aanscherpen, kunnen zij desgewenst gebruik maken van de reeds bestaande maatwerkbaarheid uit artikel 4.150 om één of meerdere van de daarin opgenomen landelijke waardes aan te scherpen. Een stapeling van maatwerkbaarheden kan onbedoelde overlap en knelpunten met zich meebrengen. De mogelijkheden om het dak van een gebouw te benutten zijn gezien de oppervlakte van het dak en de techniek niet onbeperkt. Daarom is overlapping van de mogelijkheden van artikel 4.150 en 4.151 uitgesloten in dit besluit.

Hoe aan de in artikel 4.148 gestelde functionele eis voldaan moet worden blijkt altijd uit de op grond van artikel 4.151 opgestelde maatwerkregel. Wanneer er geen maatwerkregel gesteld wordt voor een gebouw, heeft artikel 4.148, eerste lid, geen zelfstandige werking.

Artikel I, onderdeel G (artikel 4.151)

In combinatie met artikel 4.7 van het Bbl krijgen gemeenten op grond van artikel 4.151 de mogelijkheid om in het omgevingsplan een regel op te nemen over het gebruik van het dak (of een deel daarvan) voor het opwekken van hernieuwbare energie. Een maatwerkregel die verplicht tot gebruiken van het dak voor het opwekken van hernieuwbare energie mag er niet vereisen dat er meer dan 100 procent hernieuwbare energie wordt opgewekt. Dat laatste kan berekend worden aan de hand van de NTA 8800, meer specifiek het onderdeel over de zogenoemde BENG-3 eis betreffende het aandeel hernieuwbare energie.

Artikel I, onderdeel H (artikel 4.151)

Het opschrift van § 4.4.2 is aangepast om beter aan te sluiten bij de inhoud van de paragraaf. De inhoudelijke wijzigingen zijn hieronder toegelicht.

Artikel I, onderdeel I (artikel 4.158)

In artikel 4.158 is, net als artikel 3.83 en 4.148, een aansturingsartikel met een functionele eis. Dat wil zeggen dat er een algemene kwalitatieve eis is gesteld en door middel van een tabel is aangegeven hoe aan die functionele eis voldaan wordt.

De functionele eis in artikel 4.158 is aangepast om beter aan te sluiten bij de met dit besluit ingevoegde inhoud van de paragraaf. Hiermee is bepaald dat een bouwwerk voldoende klimaatadaptief moet zijn. Deze eis wordt, op grond van tabel 4.158, ingevuld door middel van het nieuwe artikel 4.160bis waar hieronder op wordt ingegaan. Uit de tabel blijkt dat dit nieuwe artikel

alleen geldt voor industriefuncties en overige gebruiksfuncties. Net als bij de andere functionele eisen heeft artikel 4.158 geen zelfstandige werking als de gemeente er niet voor heeft gekozen om gebruik te maken van de maatwerkbevoegdheid die hen via artikel 4.160bis toegekend wordt.

Artikel I, onderdeel J (artikel 4.160bis)

Artikel 4.160bis wordt nieuw ingevoegd met dit besluit om mogelijk te maken dat de gemeente bij maatwerkregel bepaalt dat er aan een dak maatregelen getroffen worden ten behoeve van de klimaatadaptiviteit van het gebouw. Op grond van artikel 4.158 geldt dit alleen voor industriefuncties en overige gebruiksfuncties. In lijn met de gelijklopende maatwerkbaarheid in artikel 4.151 is voor deze afbakening gekozen omdat andere dan de in dit artikel genoemde gebruiksfuncties reeds onder de landelijke eisen voor de energieprestatie, inclusief de eisen voor hernieuwbare opwek, vallen. Een stapeling van eisen die allen betrekking hebben op het gebruik van het dak wordt hiermee voorkomen. Deze maatwerkregel kan gebiedsgericht of voor een bepaalde categorie gebouwen gelden. Opgemerkt wordt dat het gebied ook de gehele gemeente kan omvatten.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Naar verwachting is dat op 1 januari 2022. Hiermee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten.